



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.004.02.2018

R/18/004

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

[lop@nik.gov.pl](mailto:lop@nik.gov.pl)



Faint, illegible text or markings located below the top stamp.

Faint, illegible text or markings located in the lower middle section of the page.

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/004 - Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/62/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/61/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Drugi Urząd Skarbowy w Opolu, ul. Cementowa 6, 45-358 Opole <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Wilczyńska, Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 3-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanej jednostce organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych była prawidłowa, a czynności egzekucyjne dotyczące należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych były dokumentowane rzetelnie. Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miała negatywnego wpływu na realizację zadań w tym zakresie, gdyż w 73,7% badanych spraw wszczynano postępowania egzekucyjne i/lub podejmowano pierwsze czynności zmierzające do wyegzekwowania dochodzonej należności nie później niż do 60 dni od daty otrzymania tytułu wykonawczego od wierzycieli ww. należności. Skuteczność egzekucji badanych tytułów wykonawczych, w kontrolowanym okresie, wyniosła natomiast 46,2%. Przypadki nieskutecznej egzekucji nie wynikały z braku, niskiej częstotliwości lub nienależytej adekwatności podejmowanych czynności. Dotyczyły one bowiem najczęściej tzw. wielokrotnie ukaranych, wobec których bezskutecznie toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone również na podstawie innych tytułów wykonawczych. Stwierdzono jedynie dwa przypadki (tj. 5% zbadanych spraw), gdzie do przedawnień należności objętych tytułami dochodziło z powodu nieuzasadnionych zaniechań w podejmowaniu przez organ egzekucyjny działań.

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli miała również na uwadze skalę nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze najistotniejszym z punktu widzenia realizacji objętych kontrolą zadań, związanych ze sprawnym wszczynaniem postępowań egzekucyjnych oraz podejmowaniem czynności

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Naczelnik. Stanowisko zajmuje od 1 marca 2018 r. W okresie od 26 lutego 2015 r. do 7 stycznia 2016 r. obowiązki Naczelnika pełnił Pan Tomasz Łabno, a w okresie od 8 stycznia 2016 r. do 28 lutego 2018 r. – Pani Agata Sobkowiak.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. W tym zakresie ustalono bowiem, że należyte staranności w działaniach (polegającej na wszczęciu ww. postępowania lub podjęciu ww. czynności nie później niż do 60 dni) nie dochowano w przypadku 26,3% tytułów wykonawczych dotyczących ww. należności, które wpłynęły do Urzędu.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych

Opis stanu  
faktycznego

1. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło łącznie 3 965 tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu mandatów karnych, w których wierzycielami byli właściwi wojewodowie (2 972 tytuły)<sup>4</sup> lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (993 tytuły)<sup>5</sup>. Łączna kwota należności objętych ww. tytułami wykonawczymi wyniosła 599,6 tys. zł, w tym 409 tys. zł stanowiły należności wojewodów, a 190,6 tys. zł – należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Do 30 czerwca 2018 r. z ww. kwoty wyegzekwowano łącznie 276,8 tys. zł (46,2%), w tym 189,7 tys. zł (54,9%)<sup>6</sup> na podstawie tytułów, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-42)

2. Zadania Naczelnika w zakresie egzekucji administracyjnej realizował Dział Egzekucji Administracyjnej<sup>7</sup>, nadzorowany przez kierownika jednostki kontrolowanej. Zadania te zostały przypisane poszczególnym pracownikom w zakresach obowiązków i zależały od zajmowanego stanowiska (kierownik, ekspert skarbowy, kontroler skarbowy, referent, poborca skarbowy).

Zasady organizacji pracy Działu Egzekucji Administracyjnej zostały określone m.in. w zarządzeniu w sprawie podstawowych zasad realizacji zadań egzekucyjnych w Drugim Urzędzie Skarbowym w Opolu<sup>8</sup>. Stosownie do treści zarządzenia w sprawie rejonów egzekucyjnych<sup>9</sup>, zadania egzekucyjne realizowane były z uwzględnieniem podziału obszaru terytorialnego zasięgu działania Urzędu na siedem rejonów egzekucyjnych. Obsługę spraw egzekucyjnych z poszczególnych rejonów prowadziły zespoły egzekucyjne, a koordynowanie działań egzekucyjnych w poszczególnych rejonach przypisano imiennie wyznaczonym pracownikom biurowym ww. działu (kontrolerom skarbowym, referentom). Wprowadzono zasadę, że zarówno poborcy skarbowi, jak i pozostali pracownicy zatrudnieni w Dziale EA mogą dokonywać czynności egzekucyjnych dotyczących zobowiązanych zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie przydzielonego im rejonu egzekucyjnego.

Bezpośredni nadzór nad pracą komórki egzekucyjnej sprawował Komornik Skarbowy<sup>10</sup>, odpowiedzialny za wyniki pracy tego Działu. Do jego zadań należało m.in. koordynowanie pracy działu, kontrolowanie pracy poborców skarbowych w terenie oraz współdziałanie z wierzycielami. Do zadań poborców skarbowych należało natomiast wykonywanie egzekucji administracyjnej, w szczególności

<sup>4</sup> Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli obcych innych niż ZUS, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako W2 lub W200 (wierzyciele obcy z wyłączeniem ZUS).

<sup>5</sup> Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli własnych, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako SP (niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej).

<sup>6</sup> Łączna kwota zaległości objętych tytułami, które wpłynęły w 2016 r. wyniosła 345,6 tys. zł.

<sup>7</sup> Dalej: Dział EA.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 5/2015 Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego z dnia 29 stycznia 2015 r.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 6/2015 Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego z dnia 29 stycznia 2015 r.

<sup>10</sup> Powyższe zostało uregulowane także w Instrukcji w zakresie przydziału służby poborców skarbowym i jej odbioru (Instrukcja I-003/1 obowiązująca od 17 listopada 2016 r.) oraz w Instrukcji w sprawie wszczęcia i prowadzenia egzekucji z nieruchomości (Instrukcja I-004/17 obowiązująca od 1 września 2017 r.).

poprzez pobranie należności u zobowiązanego. Do zadań pracowników biurowych należało m.in. przydzielanie do służby prowadzonych tytułów wykonawczych oraz stosowanie środków egzekucyjnych w postaci egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń emerytalnych i rent, z rachunków bankowych i innych wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych. Ewidencja spraw egzekucyjnych w podsystemie EGAPOLTAX, jak również ewidencja dokonanych przez siebie czynności egzekucyjnych, a także podejmowanie działań w celu poszukiwania składników majątkowych zobowiązanych należały do obowiązków wszystkich pracowników Działu EA. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań oraz pozwalały na wskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 110-163, 179-223)

**3.** Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – 12 osób w 2016 r. i wzrosło do 13 osób w latach 2017-2018 (I półrocze). Obciążenie ww. pracowników czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia na jedną pełnozatrudnioną osobę, wyniosło 4 309 w pierwszym półroczu 2016 r. oraz 2 836 tytułów w analogicznym okresie 2018 r., w tym w zakresie tytułów W2/W200 i SP1 odpowiednio 1 748 i 910.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 753 w pierwszym półroczu 2016 r. i 733 w pierwszym półroczu 2018 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2/W200 i SP1 do osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio 285 i 250.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła od 379,2 tys. zł w pierwszym półroczu 2016 r. do 508,8 tys. zł w pierwszym półroczu 2018 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2/W200 i SP1 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio 27,5 tys. zł i 7,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8)

**4.** Postępowania egzekucyjne wszczęto w przypadku 3 001 (75,7%) spośród 3 965 otrzymanych tytułów wykonawczych. W przypadku 1 417 tytułów (47,2%) takie działania podjęto nie później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a w przypadku 1 584 tytułów (52,8%) – po 60 dniach od daty ich wpływu do jednostki kontrolowanej.

W odniesieniu do 964 tytułów, po otrzymaniu których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, w 963 przypadkach (99,9%) w systemie EGAPOLTAX odnotowano podejmowane czynności egzekucyjne.

Pierwsze czynności egzekucyjne podjęto do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu w odniesieniu do 2 921 tytułów (73,7%) W2, W200 i SP1, które wpłynęły do jednostki kontrolowanej w latach 2016-2018 (do 30 czerwca). W odniesieniu do 1 043 tytułów (26,3%) pierwsze czynności podjęto po upływie 60 dni od ww. daty, natomiast w przypadku jednego tytułu żadnych czynności egzekucyjnych nie podjęto.

W przypadku 2 019 tytułów (50,9%) postępowania egzekucyjne zakończono w związku z zapłatą, a z innych powodów<sup>11</sup> zakończono postępowania dotyczące 234 tytułów (5,9%).

<sup>11</sup> Postępowania zakończono m.in. z powodu: a/ wycofania tytułu przez wierzyciela przed wszczęciem egzekucji, b/ umorzenia postępowania (np. z powodu śmierci zobowiązanego, żądania wierzyciela, bezskuteczności egzekucji), c/ przekazania innemu wierzycielowi zgodnie z właściwością miejscową.

Zapłaty należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego dokonano: a/ do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu - w 555 przypadkach (27,5%), b/ od 61 do 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu - w 713 przypadkach (35,3%), c/ od 181 do 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu - w 454 przypadkach (22,5%), d/ powyżej 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu - w 297 przypadkach (14,7%).

Zakończenie postępowania z innych powodów nastąpiło natomiast: a/ w 27 przypadkach (11,5%) do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, b/ w 26 przypadkach (11,1%) - od 61 do 180 dni od tej daty, c/ w 39 przypadkach (16,7%) - od 181 do 365 od ww. daty, d/ w 142 przypadkach (60,7%) - powyżej 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup> (tj. z uwagi na brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie lub wygaśnięcie z innego powodu albo nie istnienie) nastąpiło w odniesieniu do 3 883 tytułów W2/W200 i SP1, na podstawie których dochodzono łącznie kwoty 695,7 tys. zł. Z powodu przedawnienia wykonania kary grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego<sup>13</sup> umorzono postępowania egzekucyjne w 2 150 (55,4%) przypadkach, w toku których dochodzono łącznie 388 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 43-63, 106-109)

Szczegółowe badanie próby 40 tytułów wykonawczych<sup>14</sup> wykazało, że organ egzekucyjny podjął czynności egzekucyjne we wszystkich badanych sprawach, w tym w przypadku dwóch spraw egzekucja należności była skuteczna<sup>15</sup>, w jednym przypadku postępowanie zakończono w związku ze śmiercią zobowiązanego, a w dwóch przypadkach umorzono postępowanie w związku z przedawnieniem. W sprawach tych podjęto od jednej (14 przypadków) do sześciu czynności (jeden przypadek), które obejmowały m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego i/lub rachunku bankowego. Ponadto dokumentowane były wizyty poborców u dłużników, w tym obejmujące spisanie protokołu o stanie majątkowym dłużnika. Podejmowane czynności były prawidłowo dokumentowane i adekwatne do uwarunkowań wynikających z konkretnego stanu faktycznego. W 15 przypadkach czynności podejmowano z niską częstotliwością lub wystąpiły zaniechania w podejmowaniu czynności egzekucyjnych w okresie przed przedawnieniem się wykonania kary, w tym w 12 przypadkach sprawy te dotyczyły zobowiązanych, wobec których prowadzono równoległe postępowania egzekucyjne na podstawie kilku (sześć przypadków) lub kilkunastu (sześć przypadków) tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 236-239)

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że wobec ww. zobowiązanych prowadzi się równoległe postępowania egzekucyjne na podstawie wielu tytułów wykonawczych, obejmujących oprócz grzywien również inne należności (np. należności z tytułu opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, należności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego) oraz, że *prowadzona w toku wszystkich tych postępowań bieżąca analiza danych odnoszących się do sytuacji majątkowej dłużnika wykazała, że nie uzyskują oni dochodów (...), nie posiadają praw majątkowych, ruchomości lub nieruchomości należących do majątku odrębnego*. Ponadto wyjaśnił, że w toku innych równoległe prowadzonych postępowań, poborca sporządził raport

<sup>12</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.).

<sup>14</sup> Badaniem objęto sprawy, gdzie do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego nie wszczęto postępowania i/lub nie podjęto pierwszej czynności w sprawie.

<sup>15</sup> Badane tytuły obejmowały należności w kwocie 5 400 zł, z których wyegzekwowano 350 zł.

o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych - ustalono, że zobowiązany bądź nie przebywa w miejscu zamieszkania lub rzadko przebywa w miejscu zamieszkania, dlatego też *kierując się potrzebą racjonalnego i efektywnego wykorzystania pracowników terenowych, nie przydzielano sprawy do realizacji poborcy skarbowemu.*

(dowód: akta kontroli str. 244-249)

5. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) skuteczność egzekucji, ustalona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji dla tytułów wykonawczych, wyniosła:

a/ dla tytułów W2/W200<sup>16</sup> wskaźnik skuteczności egzekucji<sup>17</sup> wyniósł 44,4%, a wskaźnik realizacji tytułów<sup>18</sup> – 73,5%,

b/ dla tytułów SP1<sup>19</sup> wskaźnik skuteczności egzekucji wyniósł 29%, a wskaźnik realizacji tytułów – 31,9%.

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2/W200 kształtował się na poziomie porównywalnym ze wskaźnikiem dla tytułów podatkowych oznaczonych SW, który wyniósł 42,1% (dla tytułów podatkowych SM i SI wskaźnik ten był na poziomie odpowiednio: 59,6% i 23,9%). Natomiast wskaźnik realizacji tytułów W2/W200 kształtował się na poziomie porównywalnym ze wskaźnikiem dla tytułów podatkowych SM i SI, który wyniósł odpowiednio: 80% i 70,6% (dla tytułów podatkowych SW wskaźnik ten był niższy, gdyż wyniósł 58,1%).

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów niepodatkowych SP1 kształtował się na poziomie porównywalnym ze wskaźnikiem dla tytułów podatkowych, oznaczonych SI, który wyniósł 23,9% (dla tytułów podatkowych SM i SW wskaźnik ten był wyższy, gdyż wyniósł odpowiednio: 59,6% i 42,1%). Natomiast wskaźnik realizacji tytułów SP1 był niższy od wartości tego wskaźnika dla tytułów podatkowych SM, SI i SW, dla których poziom ten wyniósł odpowiednio: 80%, 70,6% i 58,1%.

(dowód: akta kontroli str. 22)

Komornik Skarbowy przyczynę niższego poziomu wskaźnika realizacji tytułów niepodatkowych SP1 w stosunku do poziomu tego wskaźnika dla tytułów podatkowych SM, SI i SW wyjaśnił następująco: *na niższą skuteczność egzekucji tytułów SP1 w badanym okresie wpłynął przede wszystkim fakt, iż bardzo znaczna część tych tytułów (551 czyli 54,7% całej liczby realizowanych tytułów tego typu) przekazana została do realizacji w 2018 r., czyli pod koniec badanego okresu. Przy tym, aż 395 tytułów omawianego typu (39,2%) ma datę wpływu od kwietnia do czerwca 2018 r. (...). Okoliczność powyższa oznacza, że tutejszy organ egzekucyjny dla realizacji tytułów wykonawczych typu SP1 dysponował znacznie mniejszą ilością czasu, a w efekcie znacznie mniejszymi możliwościami realizacyjnymi, niż dla realizacji tytułów wykonawczych pozostałych typów klasyfikacyjnych. Ponadto wyjaśnił, że realizacja zadań w zakresie obsługi tytułów wykonawczych typu SP1 nie stanowi odrębnej kategorii (parametru) oceny pracy urzędu, to znaczy że dla oceny pracy urzędu nie wyodrębniono i nie stosuje się odrębnego wskaźnika (miernika) efektywności egzekucji należności objętymi tytułami, ani też odrębnego wskaźnika (miernika) realizacji tytułów wykonawczych tego typu (...). Miernikami takimi są w szczególności stosowane w bieżącej, comiesięcznej bądź cokwartalnej ocenie pracy urzędu: 1/ mierniki mające na celu*

<sup>16</sup> Tytuły obejmujące grzywny nałożone w drodze mandatu karnego do 31 grudnia 2015 r. (wierzycielem takich należności są wojewodowie).

<sup>17</sup> Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

<sup>18</sup> Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie.

<sup>19</sup> Tytuły obejmujące grzywny nałożone w drodze mandatu karnego od 1 stycznia 2016 r. (wierzycielem takich należności jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu).

stymulowanie spadku czasu trwania wszystkich prowadzonych postępowań egzekucyjnych, 2/mierniki mające na celu stymulowanie wzrostu efektywności (ściągalności) egzekucji ogółem, 3/mierniki mające na celu stymulowanie sprawnego wszczynania egzekucji we wszystkich prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych. (...) Dostosowanie działań związanych z obsługą tytułów wykonawczych typu SP1 do wskazanych wyżej mierników polega na ciągłym dążeniu (...) do spełnienia wynikających z tych mierników wymogów takich jak:

- wymóg wszczynania egzekucji administracyjnej na podstawie każdego tytułu wykonawczego w terminie 60 dni od dnia wpływu wniosku egzekucyjnego obejmującego taki tytuł wykonawczy,
- wymóg dążenia do uzyskania we wszystkich prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych coraz to większej efektywności w zakresie ściągniętych kwot należności,
- wymóg podejmowania w toku postępowania egzekucyjnego wszelkich dostępnych działań i czynności w celu możliwie najszybszego zakończenia tego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

6. Liczba tytułów W2/W200, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2016 r. i według stanu na 30 czerwca 2018 r. nie zostały zrealizowane wynosiła 2 425 na łączną kwotę 408,4 tys. zł (w tym zadłużenie wynosiło 364,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 64-73)

Monitorowanie okresu przedawnienia i podejmowanie czynności w okresie poprzedzającym umorzenie postępowania zbadano na próbie 20 tytułów wykonawczych, wybranych z grupy tytułów, gdzie postępowania zakończono pomimo braku zapłaty. Badanie to wykazało, że:

- postępowania zostały umorzone z powodu śmierci zobowiązanego (w 10 sprawach), z powodu przedawnienia (w pięciu sprawach), z powodu bezskuteczności egzekucji (w trzech sprawach), a w dwóch przypadkach postępowania zakończono w związku z przekazaniem tytułu zgodnie z właściwością miejscową,
- w przypadku 18 badanych spraw organ egzekucyjny podjął od jednej (w dziewięciu sprawach) do 13 czynności egzekucyjnych (w jednej sprawie), które obejmowały m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę i/lub rachunku bankowego; ponadto dokumentowane były wizyty poborców u dłużników, w tym obejmujące spisanie protokołu o stanie majątkowym dłużnika,
- w przypadku dwóch spraw organ nie podjął żadnych czynności<sup>20</sup> (m.in. w sprawie nr 286272), w tym w jednym przypadku z powodu śmierci zobowiązanego,
- w przypadku dwóch spraw (nr 287535 i nr 287111) organ ograniczył podejmowanie działania do jednokrotnego ustalenia informacji o zobowiązanym, a z akt postępowania nie wynikało, jaka była przyczyna zaniechania podejmowania czynności egzekucyjnych przed umorzeniem postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 240-241)

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że przyczyna zaniechania w podejmowaniu czynności egzekucyjnych w sprawie nr 286272 była następująca: *Naczelnik prowadził już i prowadzi u dłużniczki postępowanie egzekucyjne na podstawie innych tytułów wykonawczych (...), nie przebywa ona pod wskazanym adresem (...). Ponadto w toku innego i wcześniej wszczętego postępowania egzekucyjnego stwierdzono, że dłużniczka nie posiada majątku mogącego stanowić przedmiot zajęcia egzekucyjnego (...), wobec wcześniej ustalonej bezskuteczności czynności*

<sup>20</sup> Tytuł nr 21354/2013 (sprawa nr 286272) i 984/2016.

*egzekucyjnych nie podejmowano czynności egzekucyjnych na podstawie omawianego tytułu wykonawczego (...).*

W sprawie braku podejmowania czynności egzekucyjnych i ograniczenia podjętych działań do jednokrotnego ustalenia informacji o zobowiązanym Komornik Skarbowy wyjaśnił, że w sprawach nr 287535 i nr 287111 nie udało się ustalić majątku zobowiązanych podlegającego egzekucji. Ponadto w sprawie nr 287535 wobec zobowiązanego prowadzono równoległe postępowanie na podstawie tytułu wystawionego przez Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym w Opolu, obejmującego należność za pobyt w izbie wytrzeźwień. Jak ustalono, zobowiązany rzadko przebywa w miejscu zamieszkania, a sytuacja majątkowa dłużnika jest przez cały czas monitorowana. Natomiast w sprawie nr 287111 wobec dłużnika od 2008 r. prowadzono 67 postępowań egzekucyjnych, w tym 55 obejmujących grzywny nałożone mandatem karnym i stwierdzono, że zobowiązany nie posiada majątku mogącego być przedmiotem zajęcia egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 165-166, 175-176)

7. W Dziale Egzekucji Administracyjnej nie prowadzono odrębnych analiz przyczyny nieskutecznej egzekucji w stosunku do ukaranych popełniających liczne wykroczenia. Komornik Skarbowy wyjaśnił, że pomimo nie prowadzenia całościowych analiz w tym zakresie *na bieżąco i dla potrzeb obsługi poszczególnych wniosków egzekucyjnych analizowane są przyczyny nieskutecznej egzekucji w stosunku do ukaranych popełniających liczne wykroczenia, zamieszkałych na terenie poszczególnych rejonów egzekucyjnych (...)* Opisane analizy nieodmiennie prowadzą do wniosku, że *bezskuteczność egzekucji grzywnien wymierzanych sprawcom licznych wykroczeń najczęściej dotyczy osób zamieszkałych w miastach, nieprowadzących samodzielnie gospodarstwa domowego, nadużywających alkoholu, niepracujących lub uzyskujących najniższe dochody, i co istotne, świadomych swej bezkarności ze względu na brak majątku mogącego stanowić przedmiot zajęcia egzekucyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 178)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W odniesieniu do 1 044 tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem postępowania egzekucyjnego i podejmowaniem czynności egzekucyjnych, gdyż - pomimo stosowanego do oceny sprawności wszczynania egzekucji wskaźnika EG.SWE<sup>21</sup> - w przypadku 759 tytułów (19,1%) zarówno wszczęcie takiego postępowania, jak i podjęcie takich czynności nastąpiło po upływie 60 dni od dnia wpływu do Urzędu, w przypadku 284 tytułów (7,2%) nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, a pierwsze czynności egzekucyjne podjęto dopiero po upływie 60 dni od dnia ich otrzymania przez jednostkę kontrolowaną. W przypadku jednego tytułu zarówno wszczęcie postępowania jak i podjęcie pierwszej czynności egzekucyjnej nie nastąpiło pomimo upływu ww. 60 dni.

(dowód: akta kontroli str. 74-105)

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że przyczyną zwłoki we wszczęciu egzekucji administracyjnej w ww. 285 sprawach *był fakt, iż w prowadzonych postępowaniach nie udało się ustalić majątku zobowiązanych (...).* Wskazane wyżej tytuły wykonawcze *niemal w całości dotyczą bowiem zobowiązanych będących dłużnikami wielokrotnie karanymi, u których równoległe toczą się lub w nieodległej przeszłości*

<sup>21</sup> Zgodnie z którym brak sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem (czynnych) występuje w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego po upływie 60 dni od dnia wpływu tytułu do Urzędu.

*toczyły się bezskuteczne postępowania egzekucyjne, obejmujące należności z tytułu grzywien nałożonych mandatem karnym oraz należności z innych tytułów, w tym bardzo często z tytułu opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień. Komornik Skarbowy podał jako przykład w tym względzie sprawę zobowiązanego M.K. który w omawianej grupie tytułów występuje 17 razy i zobowiązanego Z.S., który występuje 10 razy. Ponadto wskazał numery tytułów, które wpłynęły w 2018 r. i w stosunku do których wszczęcie postępowania nastąpiło po zakończeniu badanego okresu, tj. w lipcu 2018 r.*

*W sprawie 759 tytułów, gdzie wszczęto postępowania i podjęto czynności egzekucyjne po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego Komornik Skarbowy wyjaśnił, że podstawową przyczyną opóźnienia były następujące okoliczności: a/ w przypadku 695 tytułów z tej grupy, które wpłynęły w okresie od maja do lipca 2016 r. i w maju 2017 r., sześćdziesięciodniowy termin wszczęcia postępowania i podjęcia pierwszej czynności upływał w okresie wakacyjnej absencji urlopowej, a podstawową przyczyną opóźnienia było osłabienie potencjału kadrowego komórki egzekucyjnej (...), b/ w odniesieniu do pozostałych 64 tytułów opóźnienie związane było z brakiem w wymaganym okresie informacji o składnikach majątkowych dłużnika, mogących stanowić przedmiot zajęcia egzekucyjnego i uzyskaniem tej informacji po upływie wymaganego terminu, najczęściej w związku z zakończeniem rozliczenia podatku PIT (kwiecień, maj).*

(dowód: akta kontroli str. 164-166, 170-171)

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wszczynanie postępowań egzekucyjnych lub podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu stanowi nieuzasadnione opóźnienie w działaniach organu egzekucyjnego.

2. Badanie próby 40 tytułów wykonawczych, w stosunku do których do 60 dni od daty ich wpływu nie wszczęto postępowania lub nie podjęto czynności w sprawie wykazało, że w 3 przypadkach<sup>22</sup> (7,5% zbadanych spraw), pomimo iż wobec zobowiązanych nie toczyły się inne postępowania egzekucyjne, po upływie 60 dni podjęto wyłącznie czynność polegającą na ustaleniu informacji o zobowiązanych. I tak:

- w sprawie nr 285586 w dniu 3 października 2016 r. (tj. po upływie 6 miesięcy od wpływu do Urzędu tytułu wykonawczego) ustalono informację o zobowiązanych i do dnia zakończenia kontroli nie podjęto żadnych innych czynności,
- w sprawach nr 286728 i nr 286857 w dniu 3 października 2016 r. (tj. po upływie 5 miesięcy od wpływu do Urzędu tytułu wykonawczego) ustalono informację o zobowiązanych i nie podjęto innych czynności, również w okresie bezpośrednio poprzedzającym przedawnienie się wykonania kary, co nastąpiło odpowiednio w dniach 16 i 17 września 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 236-239, 250-267)

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że w ww. sprawach czynności egzekucyjnych innych niż ustalenie informacji o zobowiązanych nie podjęto, ze względu na brak informacji o majątku zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż opisane powyżej nieprawidłowości polegające na niskiej częstotliwości podejmowania czynności i zaniechaniu ich podejmowania w okresie bezpośrednio poprzedzającym przedawnienie się wykonania kary grzywny świadczą o braku należytej rzetelności w działaniu organu egzekucyjnego.

<sup>22</sup> Sprawy o nr: 285586 (należność z tytułu mandatu w kwocie 100 zł), 286728 (należność z tytułu mandatu w kwocie 50 zł) i 286857 (należność z tytułu mandatu w kwocie 100 zł).

3. Badanie próby 34 tytułów wykonawczych, obejmujących należności przedawnione wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w związku z wygaśnięciem obowiązku zapłaty grzywny, wykazało że w przypadku tytułu wykonawczego nr 69385/2012 r. podejmowane były czynności egzekucyjne w stosunku do należności, która uległa przedawnieniu. I tak w dniu 13 września 2016 r. dokonano zajęcia wierzytelności na kwotę 50 zł, z tytułu mandatu w ww. kwocie z 1 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 224-226)

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że była to *oczywista, niezamierzona omyłka pracownika dokonującego zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego (...)*.

(dowód: akta kontroli str. 165, 171-172)

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>23</sup> wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie sprawnego wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania czynności egzekucyjnych w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.
2. Wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych i zaniechań podejmowania czynności bezpośrednio przed przedawnieniem się wykonania kary grzywny.
3. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapobiegających przypadkom podejmowania czynności egzekucyjnych po upływie terminu przedawnienia należności.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy *o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy *o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa *o NIK*.

Opole, 2 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor

Kontroler  
Grażyna Stalska  
Doradca ekonomiczny

  
podpis

  
DYREKTOR  
z up.  
Janusz Madej  
p.o. Wicedyrektor  
Delegatury NIK w Opolu